



Warszawa, dnia 14 listopada 2025 r.

Opinia Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece z 4 września 2025 r. (UD310)

I. Zasada jawności ksiąg wieczystych a ochrona danych osobowych.

W prawie polskim obowiązuje zasada jawności ksiąg wieczystych. Zasadę tę wyrażono w art. 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece¹: „Księgi wieczyste są jawne. Nie można zastaniać się nieznanomością wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę”.

Zasada jawności obejmuje m.in. dane osobowe, które podlegają wpisowi w księgach wieczystych (imię i nazwisko, numer PESEL itd.)². Ponadto jawne stają się pewne wrażliwe informacje o sytuacji majątkowej oraz osobistej (np. zaciągnięcie kredytu zabezpieczonego hipoteką, zawarcie umowy majątkowej małżeńskiej, egzekwowanie długu przez komornika).

II. Zagrożenia wobec danych osobowych ujawnianych w księgach wieczystych.

Dotychczas – ze względu na zasadę jawności – przewiduje się swobodny dostęp do pełnych informacji ujawnianych w księgach wieczystych, w tym informacji stanowiących dane osobowe. Dostęp jest możliwy przez Internet. W systemie teleinformatycznym, który udostępnia Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych, wystarczy podać numer księgi wieczystej, aby ją przeglądać i pobierać ujawnione w niej informacje (art. 36⁴ ust. 5 i 6 u.k.w.h.).

Obserwacja praktyki pokazuje, że swobodny dostęp do ksiąg wieczystych jest nadużywany przez niektóre podmioty. W sposób masowy i zautomatyzowany

¹ Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 341), dalej: „u.k.w.h.”.

² Zob. np. wyrok NSA z 28.01.2025 r., III OSK 6508/21, LEX nr 3822660.



przeglądają one księgi wieczyste, pobierają zawarte w nich informacje, a następnie odpłatnie udostępniają je w Internecie. Niejednokrotnie zdarza się, że informacje transferowane są do krajów trzecich, które nie zapewniają odpowiedniego poziomu ochrony danych osobowych.

Powyższy proceder rodzi istotne zagrożenia dla prywatności osób, których dane osobowe są ujawniane w księgach wieczystych.

III. Ogólna ocena proponowanych zmian.

W analizowanym projekcie proponuje się wprowadzenia rozwiązania, które ogranicza dostęp do ksiąg wieczystych przez Internet. Dostęp będzie możliwy po wykazaniu tożsamości wobec Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych.

Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie. W sposób prawidłowy merytorycznie oraz proporcjonalny zapobiega zagrożeniom wobec danych osobowych w wyniku nadużywania zasady jawności ksiąg wieczystych.

IV. Okres przechowywania danych użytkowników.

W projekcie przyznaje się Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do przetwarzania i gromadzenia danych użytkowników, którzy przeglądają księgę wieczystą za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (projektowany art. 36³ ust. 3 u.k.w.h.). Przetwarzanie tych danych ma następować w okresie 5 lat. Wprowadzenie takiego okresu uzasadnia się terminem przedawnienia karalności przestępstwa, o którym mowa w art. 107 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych³.

Zastrzeżenia budzi długość wprowadzonego terminu. Nie spełnia on wymagań proporcjonalności w kontekście zamierzonego celu regulacji – zapobieganiu nadużywania zasady jawności ksiąg wieczystych. Niedopuszczalne powinno być przetwarzanie danych użytkowników „na wszelki wypadek” w tak długim okresie, tj. na wypadek powzięcia podejrzenia popełnienia przestępstwa w okresie jego przedawnienia. Rozwiązanie takie nie jest proporcjonalne.

Zbieranie danych użytkowników przez Ministerstwo Sprawiedliwości (działające przez Centralną Informację Ksiąg Wieczystych) powinno służyć identyfikacji przypadków, w których masowo pobiera się informacje z ksiąg wieczystych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, co uzasadnia podejrzenie, że dochodzi

³ Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781), dalej: „u.o.d.o.”.



do popełnienia przestępstwa określonego w art. 107 ust. 1 u.o.d.o. Aby zrealizować ten cel, wystarczy przetwarzanie danych użytkowników w stosunkowo krótkim okresie oraz ich bieżące analizowanie. Pozwala to stwierdzić, czy w danym przypadku występuje potrzeba złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa powiązanego z przekazaniem informacji o danym użytkowniku do organów ścigania.

W związku z powyższym uzasadnione jest ograniczenie terminu przetwarzania danych użytkowników. Wystarczający wydaje się termin 6 miesięcy od zgromadzenia tych danych.

V. Dostęp „innego uprawnionego organu” do danych użytkowników.

W projektowanym art. 36³ ust. 4 u.k.w.h. przyjmuje się, że Minister Sprawiedliwości na żądanie sądu lub prokuratora, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także na żądanie Policji lub innego uprawnionego organu, udziela informacji o osobach wyszukujących daną księgę wieczystą. W uzasadnieniu projektu wskazano, że „innym uprawnionym organem” może być przykładowo: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, Krajowa Administracja Skarbowa czy Żandarmeria Wojskowa.

Należy krytycznie ocenić projektowany art. 36³ ust. 4 u.k.w.h. w zakresie, w jakim odwołuje się on do „innego uprawnionego organu”. Rozwiązanie to ma charakter nieokreślony, naruszając zasady prawidłowej legislacji wynikające m.in. z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP⁴). Z projektowanego przepisu nie wynika, o jakie organy chodzi i jakiego rodzaju uprawnienie ma tym organom przysługiwać, aby uzyskać dostęp do informacji o osobach wyszukujących daną księgę wieczystą. Nie wskazano również żadnych kryteriów, które pozwoliłyby stwierdzić, w jakim celu takie organy uzyskują wspomniane informacje, co rodzi zagrożenie dla prywatności osób przeglądających księgi wieczyste.

W związku z powyższym postulować należy wprowadzenie zamkniętego katalogu wyraźnie określonych organów, które mogą żądać informacji o osobach wyszukujących księgi wieczyste. Ponadto uzasadnione jest wprowadzenie ograniczenia, zgodnie z którym żądanie składa się „w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych” (podobnie jak np. w art. 23a oraz art. 36¹ ust. 5 u.k.w.h.).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).



VI. Niespójność terminologiczna.

W projektowanym art. 36³ ust. 4 u.k.w.h. występuje sformułowanie: „dane użytkowników przeglądających księgę wieczystą”. Z kolei w art. 36³ ust. 5 u.k.w.h. jest mowa o „osobach wyszukujących daną księgę wieczystą”.

Uzasadnione jest ujednoczenie terminologii ustawowej w obu tych przepisach, ponieważ odnoszą się one do tej samej grupy osób.

Autor opinii: dr Tomasz Czech, radca prawny